

ESTADO DEMOCRÁTICO, SEGURIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Juan Luis Cebrián



AS democracias son regímenes basados en la opinión pública. La expresión formal de ésta se transmite en las urnas, de forma periódica, mediante el sufragio universal y secreto. Pero para que ese acto de la votación pueda a la vez ser libre y responsable, los ciudadanos tienen necesidad de estar informados, han de ser capaces de conocer la verdad sobre las diversas opciones electorales y de poder analizarlas y pronunciarse sobre ellas. El papel de los medios de comunicación adquiere así una relevancia fundamental en los regímenes democráticos. Relevancia que es mayor aún si se tiene en cuenta que la prensa y los otros medios ejercen, además, una especie de control informal del resto de los poderes sociales.

El derecho a informar y a estar informado, a comunicar libremente noticias y opiniones y, en general, a la libertad de expresión, forma parte en las Constituciones liberales del elenco de derechos políticos e individuales de los ciudadanos. Es un derecho de la persona, no de la comunidad. Pero, al mismo tiempo, la libertad de información, como tal, es un bien público, propiedad de todos, que debe ser garantizado y administrado con exquisito cuidado.

El artículo primero del decreto preconstitucional de las Cortes de Cádiz de 10 de noviembre de 1810 que pasó a ser artículo de la Constitución, declaraba la libertad de las corporaciones y de las personas particulares para «escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin censura previa». La adjetivación del sustantivo «ideas» tenía una finalidad muy clara en este caso: sólo ellas, las políticas, podían ser difundidas con libertad; no las religiosas.

La libertad de imprenta se configuró como uno de los logros más importante del programa revolucionario de la burguesía liberal. En el texto legal de la Constitución de 1812 se recoge como uno de los derechos que definen el nuevo régimen. Fue por tanto *la libertad de expresión* uno de los primeros derechos individuales legalizados por los liberales. A partir de entonces, la libre Prensa se ha considerado siempre como una condición necesaria para el ejercicio de la democracia.

Frente a la denominación de la prensa como el «cuarto poder», que hizo fortuna en la tradición occidental, es preferible su consideración actual como «contra-poder», como un sistema autónomo de limitación, mediante la denuncia, de los abusos y desviaciones de los otros poderes (políticos, económicos, militares, sindicales, religiosos, culturales o de cualquier otro género). La contribución de los medios de comunicación a la transparencia de la vida democrática tiene un largo historial de triunfos —el más famoso de todos ellos, sin duda alguna, el Watergate, que acabó con la presidencia de Richard Nixon—, y debe ser aplaudida y admirada. Todo ello hace que la libertad de expresión sea considerada por muchos tratadistas como más importante aún que la existencia y funcionamiento de los partidos políticos para la construcción de la democracia.

Pero su ejercicio irresponsable o abusivo de la libertad de expresión puede causar también daños considerables a las personas y a la sociedad. Ninguna libertad, en una sociedad democrática, es ilimitada. Termina, en la más pura de las concepciones liberales, allí donde comienza la libertad del otro. El ejercicio de la libertad de expresión tiene que estar pues sometido, como el de cualquier otro derecho a la ley. Y toda ley es represiva, limitada. Por otra parte, los avances tecnológicos y el desarrollo social han convertido a nuestras comunidades en «mediáticas». El peso de los medios de comunicación en los comportamientos de los ciudadanos es tal que, en realidad, muchas de las cosas suceden sólo para ser comunicadas. La política, la cultura y la economía viven en gran medida de y para los medios de comunicación.

La importancia que éstos han adquirido en la construcción de las sociedades modernas, su capacidad para limitar a los otros poderes, la influencia que generan, y el hecho de que se han convertido además en grandes negocios, han



despertado el apetito de los agentes sociales y las iras de los gobiernos. Éstos tratan de constreñir como sea el poder —que denuncian inmenso— de los grupos mediáticos. De modo que al tiempo que buscan su favor y amistad, tratan de amedrentarlos.

La experiencia demuestra que la existencia de leyes específicas para regular la actividad informativa no responde tanto a la necesidad de establecer normas para regular ésta como a los deseos de control que los gobiernos y las fuerzas políticas suelen exhibir. Desde presupuestos estrictamente democráticos, las leyes comunes —sean penales, mercantiles o civiles— son más que suficientes para regular la prensa, sin recurrir a normas especiales. En los casos de la radio y la televisión, la cuestión se complica por la necesidad de la atribución de frecuencias para las emisiones, lo que otorga a las autoridades un inmejorable pretexto a la hora de poner en práctica su voluntad intervencionista.

La mejor garantía contra los abusos en el ejercicio de la libertad de expresión es la existencia de pocas leyes y muy diáfanas, junto a la de unos tribunales independientes, rápidos y eficaces. Con frecuencia no es la ausencia de leyes, sino la pereza y lentitud en su aplicación, la causante de que los ciudadanos se sientan desprotegidos frente a los abusos de la prensa. La acumulación de normas, registros, permisos administrativos y cualquier otro tipo de requisitos sólo sirve para entregar a los gobiernos más y mejores sistemas coactivos a la hora de ejercer la censura o la consigna sobre los medios. Éstos, sobre todo en épocas de transición o de turbulencia, pueden cometer excesos. Pero si están regidos por ciudadanos responsables y amantes de su país, por ciudadanos normales en una palabra, se convertirán también en un punto de referencia básico, apremiante y aleccionador, respecto a las necesidades de la comunidad, sus deseos, sus ambiciones y sus opiniones. El ejemplo español durante la transición del franquismo a la democracia así lo demuestra.

Alguna vez escuché a lord McGregor of Durris, antiguo presidente de la Real Comisión sobre Libertad de Prensa, que el mejor índice de la libertad de expresión era el número de conflictos entre los medios y los gobiernos. Considerados aquéllos como un elemento de control del poder, e incluso como un verdadero contrapoder, en la feliz acepción de Giscard D'Estaing, la afirmación cobra todo su sentido. La experiencia empírica ha demostrado a lo largo de los siglos que el primer enemigo de la libertad de prensa —aunque no el único— ha sido siempre el poder político y que los periodistas deben desconfiar de los ministros y diputados, con frecuencia tan obsequiosos con ellos.

La prensa se ha venido desarrollando a lo largo de esta centuria —y debido a los avances tecnológicos— en lo que comúnmente se llama medios de

comunicación: un conglomerado al que se sumaron primero la radio y la televisión y en el que aparecen ahora, aunque tímidamente aún, las nuevas tecnologías y la transmisión de informaciones a través de las redes digitales. En parte debido a razones estrictamente técnicas —ordenación de las frecuencias y defensa del mercado— y en mucho por culpa de la sempiterna obsesión de control que padecen los gobiernos y las instituciones supragubernamentales, unos y otras se han dedicado a legislar hasta la saciedad el ejercicio de la libre expresión a través de esas nuevas modalidades. Ya no es preciso una cédula real para poder imprimir un periódico, pero todavía se necesita para obtener una frecuencia hertziana de televisión o para tender una red de cable —caso en el que el número de concesiones y permisos administrativos se multiplica hasta casi el paroxismo—. De modo que las empresas de comunicación y sus responsables, dedicados en gran parte a criticar el poder, no tienen otro remedio que negociar también con él los términos y el carácter de su actividad, so pena de ser castigados por lo que el ministro de turno considera siempre sus excesos.

Esta es una particularidad en cierta medida novedosa —de alguna manera estuvo ahí desde el principio— del periodismo de nuestros días. Aunque a los periodistas —y a los otros creadores de la comunicación, como programadores, guionistas o realizadores— les gusta sentirse plebe y presumen de no ser habitantes del palacio, no pueden evitar reconocer su condición de cortesanos ocasionales, y no siempre a disgusto. Asistimos así a una cierta paranoia, fruto de las contradicciones en las que incurren quienes por una parte abominan del poder y por otra participan de él, o al menos circulan por sus corredores.

El hecho no es irrelevante para el futuro de la democracia y hasta resulta ejemplarizador respecto al uso de las comunicaciones en general —aquellas en las que el propio usuario es el agente creador de información, a comenzar por el teléfono. La llamada liberalización de las telecomunicaciones no parece haber logrado una disminución de presencia —antes al contrario— de la autoridad reguladora—. Ésta une a su obsesión por los contenidos su convicción de que tiene entre manos un inmenso negocio ante cuyas rentabilidades económicas se rendirán no pocas conciencias. El resumen es que necesitamos una reafirmación de los principios teóricos del Estado de Derecho, y una mejora de su praxis. Los manejos para implantar todo tipo de censuras en Internet ponen de relieve que la actividad inquisitorial no es patrimonio exclusivo de ningún país ni de ninguna época. Pero para esta cuestión me sigue pareciendo válida la máxima de lord Mc Gregor, aquella que indica que a mayor conflicto, más libertad. Mal que nos pese.



La seguridad democrática equivale a la ausencia de riesgos en el ejercicio de la libertad. Uno se siente seguro, en gran medida, cuando es capaz de evitar los peligros, cuando pisa terreno firme ante la amenaza de la indecisión, la ambigüedad o el misterio. Pero el concepto de seguridad no sólo encierra estas acepciones. Responde también a un instinto de defensa. En las relaciones internacionales, en el mantenimiento del orden público, seguridad y defensa van unidas de la mano, y presuponen un apelativo al uso de la fuerza. Como consecuencia de ese razonamineto, la seguridad adquiere también tintes represores, limitativos de la libertad, contradictorios con ella, o por lo menos dialécticos. Es frecuente escuchar a políticos y líderes de opinión que el ejercicio de la democracia consiste en la consecución de un adecuado equilibrio entre seguridad y libertad. En gran medida, ese aserto conduce a la razón de Estado como justificación de las limitaciones y censuras que el poder ejerce sobre el uso de las libertades individuales. Un ejercicio seguro y sin riesgos de estas últimas conllevaría, así una renuncia de su disfrute al máximo.

Como yo no soy jurista, plantearé con palabras vulgares lo que esta meditación me sugiere: la cuestión está en saber si se puede ser un poquito libre, si la libertad es divisible o renunciable en parte en una democracia y si en nombre de la seguridad se puede cercenar la libertad sin que se tambaleen los principios fundamentales del sistema. Naturalmente, cualquier teórico al uso, cualquier entusiasta apóstol de la democracia, negará por tres veces, como Pedro, estas proposiciones. No, no, y no. Y sin embargo la tozuda realidad nos lleva a comprobar que, en efecto, en las democracias tal y como las conocemos, los conceptos de seguridad priman sobre los de libertad en numerosas ocasiones —por no decir que en la mayoría de ellas—, sin que eso afecte aparentemente a la consideración democrática de las sociedades en que tal cosa sucede.

Si hablamos del poder, la seguridad y la libertad de expresión creo que tenemos que contemplar al menos dos cuestiones concretas: de un lado, la seguridad jurídica en el ejercicio de la libertad de expresión. De otro, el conflicto entre este ejercicio y la razón de Estado cuando pueden verse afectados criterios de seguridad nacional. En los tiempos que corren, es este último aspecto el que más llama la atención de la opinión pública, sobre todo después de la decisión de la sala tercera del Tribunal Supremo respecto a los llamados papeles del Cesid, pero quiero insistir en que no se puede analizar una cuestión sin tener en mente la otra: conviene preguntarse en qué medida disminuye o desaparece la seguridad jurídica de los periodistas y los profesionales de la información, o de otros profesionales que ejercitan su derecho constitucional a la libre expresión, cuando media la razón de Estado.

En primer lugar debemos interrogarnos sobre el concepto de seguridad nacional: ¿en qué consiste?, ¿quién la define?, ¿de qué forma es preciso defenderla?

Independientemente de cualquier otra aseveración, cabe colegir que el único concepto de seguridad nacional compatible con nuestro ordenamiento jurídico es el que se destina a fortalecer los derechos y libertades democráticos. En una palabra, que las actividades del Estado destinadas al mantenimiento de la seguridad y del orden público no sólo no pueden vulnerar esos principios constitucionales, sino que tienen que estar encaminados a preservarlos. No hay razón de Estado que pueda oponerse a ese principio y cualquier otra actitud resulta ilegítima e inmoral.

Salvaguardados los principios democráticos es evidente que la defensa de la seguridad nacional lo es también de la integridad territorial del Estado y la del orden público implica el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana. Al gobierno compete por lo demás la definición de los intereses concretos y coyunturales —variables con el tiempo—, en la defensa de esa seguridad, pero no puede enarbolarlos para violentar la ley. Pero el hecho de que esta sea una responsabilidad del gobierno no quiere decir que otras instancias sociales no puedan y deban ejercer su derecho a determinar también ellas —aunque sin el colorario coactivo de la ley— los objetivos principales de la nación en dichas u otras materias. Existe una preocupante tendencia de la política, tanto en el parlamento como en el ejecutivo, a encerrar en su exclusivo círculo el debate sobre estas cuestiones. Y aún si reconocen, en ocasiones, que la discusión y la crítica son libres, se niegan con frecuencia a que la sociedad civil decida por sí misma esas prioridades y opere en consecuencia.

El conflicto creciente entre el poder político y la prensa en los Estados modernos se debe en gran medida al carácter institucional que de ordinario tendemos a atribuir a los medios de comunicación. Acostumbrados a especular sobre la importancia de éstos en la conformación de la sociedad, es inevitable la tendencia a convertirlos en parte de la propia estructura del poder. Naturalmente es innegable que, desde muchos puntos de vista, esto responde a la realidad, pero la infatuación de ese reconocimiento, quizás como método adulatorio o conspiratorio del poder con los editores y periodistas, ha producido efectos perversos en el comportamiento de los propios medios. Estos, en una democracia sana, no pueden responder ni a los dictados, ni siquiera a los hábitos, del aparato dominante. No porque sean necesariamente, como algunos han dicho y yo he suscrito en no pocas ocasiones, un contrapoder sino porque son, o deben creerse que son, ajenos al poder mismo, o al menos al concepto de



poder tal y como funcionan en nuestras sociedades: tienen una vocación esencial de instalarse fuera del palacio y no deben sucumbir, por eso a las numerosas tentaciones con que la corte trata de seducirles. Por supuesto el resultado de la lucha entre esa natural tendencia y la debilidad de la carne es la configuración de los medios como una especie híbrida: prefieren —repito— sentirse plebe, pero adquieren y practican los métodos de la aristocracia.

En su ambigua condición de centauros de la democracia los periodistas ven, de continuo, solicitado su sentido de la responsabilidad por parte de los gobernantes que justifican sus demandas de silencio, manipulación, o censura, apelando al bien superior de la razón o la seguridad colectiva. Dichas llamadas a la responsabilidad suelen poner el acento en las consecuencias previsibles que puedan derivarse de la publicación de tal o cual noticia. Sería funesto, sin embargo, si como norma general los profesionales de la información atendieran esas cuitas. La obligación, moral y profesional, de los periodistas, es contar los hechos, no callarlos, y la única responsabilidad que se les debe exigir es la que emana de la exigencia de veracidad. Es una pretensión inadmisibles pretender descargar sobre ellos la preocupación añadida de averiguar o calibrar los sucesos que se originen como consecuencia de la publicación de determinadas noticias.

Si por los burócratas fuera, los periódicos no se publicarían salvo para los anuncios por palabras o las adulaciones al gobernante de turno. Llama la atención la afición al secreto y al silencio que profesan los funcionarios de gobiernos democráticos, pese a que estos se sustentan sobre la opinión pública. Todo esto no quiere decir que los periodistas sean insensibles al bien general y no deban calibrar el daño que pueda originarse con la publicación de noticias que afecten a la defensa o la seguridad. Un periodista antes que periodista es un ciudadano y es normal y lógico que atienda a los intereses de la comunidad a la hora de tomar sus decisiones. Pero es imposible establecer una norma general: hay que recurrir a la casuística y determinar concretamente, en cada circunstancia, cuando una información puede o debe ser silenciada en atención a una solicitud del poder en virtud de evitar males mayores. También cuando debe ser publicada. No estoy diciendo por lo demás que los periodistas se arrojen el papel de los jueces, pues sus decisiones afectan exclusivamente a los periódicos que fabrican y no a normas de obligada conducta y están, por lo demás y como es lógico, sometidas a la ley.

Los conflictos mayores se originan, en nuestro caso, en cuestiones relacionadas con el terrorismo, pero también en las que afectan a la salud pública o a la economía. Es preciso señalar que salvo la notable excepción de *Eguin*, en

lo que se refiere a ETA, y los excesos de la prensa ultraderechista o conservadora —que durante la transición alentó la intervención del Ejército— los periódicos españoles han colaborado siempre con las autoridades en la lucha contra la acción terrorista. Incluso en los peores tiempos de relación entre *El País* y el ministro Barrionuevo dicha colaboración se mantuvo viva. Eso no quiere decir que los diarios se hayan subrogado en las decisiones de la política, sino que cuando esta ha pedido cosas razonables y razonadas ha obtenido casi siempre favorable eco. Uno de los temas que suscita siempre controversia es la publicación o no de comunicados o entrevistas con los terroristas, sobre todo cuando se exigen como moneda de cambio por la libertad o la vida de un secuestrador. Siempre he defendido, y continúo haciéndolo, la necesidad de respetar la autonomía de la decisión de los directores de periódicos en estos casos, y la conveniencia de analizarnos uno por uno, pues repito que no valen normas generales.

En resumen, seguridad y libertad son dos conceptos en permanente conflicto y ambos atendibles desde una ideología estrictamente democrática. De la agonía entre los dos, no puede derivarse por lo demás ninguna muerte sino el otro prometedor y permanente de un régimen político basado en los derechos individuales de todas las personas.

